

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

---

---

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

№ \_\_\_\_\_

Проект

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**по проекту Основных направлений бюджетной, налоговой и**  
**таможенно-тарифной политики на 2019 год и на**  
**плановый период 2020 и 2021 годов**

Рассмотрев проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – проект Основных направлений), комитет отмечает следующее.

Целью проекта Основных направлений является определение условий, используемых при составлении проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, подходов к его формированию, основных характеристик и прогнозируемых параметров федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Базовый прогноз среднесрочного экономического развития на 2019-2021 годы, положенный в основу параметров бюджета, построен на сценарных условиях, предполагающих постепенное замедление мирового экономического роста с 3,9% в 2019 году и сохранения его темпов около 3,5%, что обосновывается преодолением последствий долгового кризиса на фоне рисков ужесточения денежно-кредитной политики развитых стран и продолжающихся в них тенденций старения населения и замедления темпов роста производительности труда и численности рабочей силы.

Снижение цен на нефть марки «Юралс» с 63,4 долл. США за баррель в 2019 году до 57,9 долл. за баррель прогнозируется на основе действия договоренности ОПЕК об увеличении добычи нефти и ослабления

факторов, сдерживавших повышение добычи нефти в США. В среднесрочной перспективе прогнозируется продолжение «торговых войн» в мире и сохранение финансово-экономических санкций в отношении России до конца прогнозного периода.

По оценкам Минэкономразвития по итогам 2017 года рост ВВП составил 2,0%, в то время как за первые пять месяцев 2018 года рост ВВП оценивается в 1,8%. В проекте Основных направлений предполагается сокращение к 2019 году темпов роста ВВП до 1,4%, обусловленное замедлением инвестиционной активности и реальных темпов роста заработных плат, а также снижением потребительского спроса. К 2020 году прогнозируется увеличение темпа роста ВВП до 2,0%, а к 2021 году – до 3,1%. Комитет отмечает недостаточность прогнозируемого темпа роста ВВП для достижения национальных целей.

Также комитет обращает внимание на то, что влияние таких факторов, как перераспределение расходов федерального бюджета в пользу инвестиционных расходов и реализация проектов инфраструктурного строительства с привлечением средств частных инвесторов, может не оказать решающего влияния на адаптацию экономики, а конкретные меры по созданию условий для роста инвестиционной активности частного сектора и снижению уголовно-процессуальных рисков предпринимательской деятельности еще не определены.

При этом еще необходимо обеспечить создание стабильных налоговых условий и предсказуемого тарифного регулирования, равно как и внедрение элементов стимулирующего банковского регулирования (добровольная накопительная пенсионная система, расширение линейки инструментов сбережения населения).

На фоне роста инфляционных ожиданий от повышения НДС по итогам 2019 года предусматривается рост индекса потребительских цен до 4,3%. Вместе с тем, по мере адаптации экономики предполагается, что

индекс потребительских цен опустится до 4% и впоследствии стабилизируется на целевом уровне.

Реализация бюджетной политики будет проводиться в строгом соответствии с положениями бюджетных правил, устанавливающих предельный объем расходов федерального бюджета с учетом базовой цены на нефть, которая в 2019 году в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации должна быть в размере 41,62 долларов США за баррель.

Комитет отмечает, что применение бюджетных правил в бюджетном процессе позволяет обеспечивать накопление финансовых резервов и способствует формированию предсказуемых макроэкономических условий, необходимых для обеспечения устойчивого роста экономики.

При этом необходимо отметить, что бюджетные правила были приняты два года назад, когда цена на нефть марки Юралс не достигала 50 долларов за баррель, а по итогам 5 месяцев текущего года цена на нефть составила 68,83 доллара США за баррель. Средняя цена нефть в июне 2018 года сложилась в размере 73,38 доллара США, что в 1,6 раза выше цены на нефть в июне 2017 года.

Учитывая, что цена на нефть уже в течение длительного периода значительно превышает «базовую цену» на нефть, комитет считает целесообразным рассмотреть вопрос о корректировке бюджетного правила, предусмотрев более гибкую формулу определения базовой цены на нефть с целью исключения избыточного давления на национальную валюту и резкого повышения цен по ключевым товарным позициям, оказывающим влияние на рост инфляции в экономике.

Несмотря на продолжение политики сдерживания государственных расходов, следующий бюджетный цикл характеризуется прекращением снижения расходов федерального бюджета по отношению к ВВП. В отличие от бюджетных проектировок на 2018 – 2020 годы расходы федерального

бюджета по отношению к ВВП увеличены на один процентный пункт и составят в 2019 – 2020 годах 16,9 процентных пункта.

При этом комитет отмечает сокращение расходов федерального бюджета по сравнению с показателями 2017 года, когда данные расходы составляли 18% по отношению к ВВП.

Также, несмотря на повышение прогноза (по сравнению с предыдущим годом), расходы бюджетной системы Российской Федерации остаются на самом низком уровне за последние десять лет по отношению к ВВП.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов в 2018-2020 годах прогнозируются со стабильным ежегодным приростом на уровне 4%-5% к предыдущему году. В то же время ожидается сокращение объема расходов консолидированных бюджетов субъектов в процентах к ВВП с 11,6% в 2018 году до 11,3% в 2021 году на фоне аналогичного снижения доли доходной части бюджетов по отношению к ВВП.

Основным недостатком представленного проекта Основных направлений является отсутствие в них информации о том, каким образом национальные проекты будут реализовываться в рамках следующего бюджетного цикла. Связано это с тем, что Правительством Российской Федерации еще не закончена работа по разработке национальных проектов и их паспортов.

Предполагаемая встроенность национальных проектов в государственные программы Российской Федерации (далее - государственные программы) требует кардинального изменения подходов к их реализации.

Комитет неоднократно отмечал, что государственные программы не стали основным инструментом реализации бюджетной политики, обеспечивающим прямую взаимосвязь между выделенными бюджетным

ресурсами и результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами.

О низкой эффективности реализации государственных программ или о формальном подходе к их реализации свидетельствует продолжение практики увеличения объемов бюджетных ассигнований по отдельным государственным программам при низкой или ниже среднего степени их эффективности, а также отсутствие корректировки значений соответствующих показателей (индикаторов) государственных программ (подпрограмм, ФЦП) при значительном изменении бюджетных ассигнований на реализацию предусмотренных мероприятий.

В проекте Основных направлений также не приведено какой-либо информации о том, каким образом будут соотноситься разрабатываемые в настоящий момент национальные проекты (программы) с приоритетными проектами (программами), реализация которых началась в 2017 году. В такой ситуации трудно выработать единые для всей бюджетной системы методологические подходы к определению результативности, что создает дополнительные риски с точки зрения решения задачи повышения эффективности бюджетных расходов.

В проекте Основных направлений не представлена структура расходов в разрезе функциональной классификации расходов федерального бюджета, что обусловлено незавершенностью работы по разработке национальных проектов.

Учитывая значительный объем бюджетных средств, который потребуется на реализацию национальных проектов, проводить анализ структуры бюджетных расходов и, соответственно, приоритетов бюджетных расходов в сложившейся ситуации представляется преждевременным.

В отличие от проекта Основных направлений на 2017 – 2019 годы федеральный бюджет на 2019 – 2021 годы формируется с положительным балансом (профицит), который в 2019 году значительно увеличится по

сравнению с 2018 годом (в 4 раза в номинальном выражении) и составит по отношению к ВВП 1,8%. В 2020 – 2021 годах прогнозируется снижение профицита с 1,0% до 0,6% к ВВП.

В целях развития инфраструктуры предполагается формирование в структуре федерального бюджета Фонда развития в размере до 3,5 трлн. рублей на период 2019-2024 годов, финансируемого за счет дополнительных государственных заимствований. Такие заимствования повлияют на формирование структурного дефицита бюджета на первичном уровне в объеме 0,5% ВВП ежегодно.

Этот ресурс будет использован как элемент так называемого золотого правила, существующего в бюджетной практике и состоящего в том, что формируемый дефицит бюджета направляется на создание новых активов, на капитальные вложения, на создание и стимулирование экономики, а не на текущее потребление. При этом главной задачей при использовании средств данного фонда должно стать их эффективное использование.

Основными источниками в структуре финансирования дефицита будут выступать внутренние заимствования. Средства Фонда национального благосостояния будут использоваться исключительно в целях софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации.

При этом необходимо отметить, что продолжается тенденция снижения роли средств от приватизации федерального имущества в источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

Проектом Основных направлений отмечается важность процедуры отбора проектов, финансируемых за счет средств Фонда развития, в результате которой должны отбираться проекты, способствующие переходу экономики на качественно иные темпы развития и существенно улучшающие качество жизни населения.

В этом контексте комитет считает целесообразным использовать опыт Фонда развития промышленности в части проведения независимой процедуры отбора проектов.

Согласно проекту Основных направлений реализация предлагаемой стратегии финансирования дефицита федерального бюджета приведет к плавному увеличению уровня государственного долга. Увеличение государственного долга приведет к увеличению расходов на его обслуживание почти на 35% (в номинальном выражении) к 2021 году по сравнению с 2018 годом. Удельный вес расходов по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» значительно увеличивается с 5,0% до 5,6%.

В этой связи комитет отмечает, что существует необходимость в плановом периоде осуществлять мониторинг состояния устойчивости бюджета по отношению к его долговой нагрузке в целях сохранения размера государственного долга на экономически безопасном уровне для российской экономики в целом.

Учитывая масштабность задач, поставленных Президентом Российской Федерации и требующих значительных бюджетных средств для их решения, комитет отмечает возрастание роли эффективного использования бюджетных средств.

Согласно проекту Основных направлений в будущем ожидается дальнейшее распространение единых принципов дивидендной политики на все публичные компании с государственным участием. Из этого следует, что не на все компаний с государственным участием будет распространено требование по определению минимального норматива дивидендных выплат в размере 50% от чистой прибыли по МСФО.

Комитет отмечает наличие значительного потенциала в повышении эффективного использования бюджетных средств, предоставляемых государственным корпорациям и государственной компании. Счетной

палатой Российской Федерации неоднократно отмечалось, что данные средства используются не в полном объеме и размещаются на депозитах и счетах в кредитных организациях, по которым государственные корпорации и государственная компания получают проценты по неснижаемому остатку средств на счете.

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 мая 2018 года составил порядка 145 млрд. рублей. При этом доходы государственных корпораций и государственной компании от инвестирования временно свободных средств за 2017 год составили около 7 млрд. рублей и по состоянию на 1 мая 2018 года (за период январь – апрель 2018 года) – около 2 млрд. рублей.

В проекте Основных направлений о данной проблеме ничего не говорится.

Проектом Основных направлений предлагается введение в процедуру планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства механизма обоснования инвестиций и проведения его технологического и ценового аудита.

Комитет отмечает, что данные меры были запланированы еще на 2018 год, однако их реализация начнется только с 1 января 2019 года в результате принятия Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

При этом комитет отмечает, что в проекте Основных направлений не нашли отражения отдельные вопросы по повышению эффективности реализации федеральной адресной инвестиционной программы, неоднократно поднимаемые Федеральным Собранием Российской

Федерации, в том числе в части определения четких условий включения объектов капитального строительства в федеральную адресную инвестиционную программу. Также комитет считает необходимым исключить практику увеличения финансирования инвестиционных объектов с низким уровнем исполнения в предыдущие периоды.

Комитет отмечает, что Министерством финансов Российской Федерации планируется завершить кодификацию бюджетного законодательства и разработать новую редакцию Бюджетного кодекса Российской Федерации, которую планировалось принять еще в 2017 году. Совет Федерации неоднократно обращал внимание Правительства Российской Федерации на необходимость разработки данного законопроекта, в том числе в связи с принятием большого количества изменений в бюджетном законодательстве в последние годы.

Проект Основных направлений традиционно содержит раздел, отражающий вопросы развития системы межбюджетных отношений. При этом в текущем году наименование данного раздела дополнено вопросом пространственного развития. Вместе с тем представленная редакция данного раздела не содержит конкретных механизмов увязки межбюджетных отношений с пространственным развитием регионов. Следует обратить внимание, что на сегодняшний день фактически отсутствует стратегия и тактика развития регионов, которые определяли бы подходы и механизмы развития экономики на уровне субъектов Российской Федерации.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не учитывают реализацию Указа № 204 и национальных проектов. В соответствии с проектом Основных направлений в процессе проработки национальных проектов с учетом перераспределения полномочий планируется донастройка системы межбюджетных отношений, которая может включать:

- предоставление дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета;
- передачу доходов с федерального уровня, в том числе акцизов на нефтепродукты и крепкий алкоголь;
- перераспределение полномочий между уровнями публичной власти.

При этом объем межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации предлагается сократить с 1 720 млрд. рублей в 2018 году до 1 665 млрд. рублей в 2021 году. В процентах к ВВП этот показатель снижается на 0,3 процентных пункта с 1,7 % в 2018 году до 1,4 % в 2021 году.

Ежегодное увеличение межбюджетных трансфертов наблюдается только в части субвенций, объем которых возрастает на 27,3 % с 309,3 млрд. рублей в 2018 году до 393,7 млрд. рублей в 2021 году. При этом наибольший рост объема субвенций наблюдается в 2019 году и составляет 119,7 % к 2018 году. На плановый период 2020 и 2021 годов объем субвенций возрастает на 4,8 % в 2020 году и на 1,5 % в 2021 году.

Согласно проекту Основных направлений субвенции на финансирование публичных нормативных обязательств будут проиндексированы с учетом уровня ожидаемой инфляции. Вместе с тем, по мнению комитета, при определении объема субвенций необходимо обеспечить достаточность предоставляемых средств на реализацию переданных полномочий, в том числе с учетом увеличения расходов в результате повышения минимального размера оплаты труда, обратив особое внимание на расчет субвенций на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Планируемый объем субсидий сокращается с 397,0 млрд. рублей в 2018 году до 277,9 млрд. рублей в 2021 году или на 30 %. При этом в 2019 году объем субсидий возрастает на 12,1 % по отношению к 2018 году до 445,0 млрд. рублей.

Аналогичная ситуация складывается в части иных межбюджетных трансфертов, объем которых сокращается с 181,4 млрд. рублей в 2018 году до 136,5 млрд. рублей в 2021 году или на 24,8 %. При этом в 2021 году объем иных межбюджетных трансфертов возрастает на 29,3 % по отношению к 2020 году с 105,5 млрд. рублей до 136,5 млрд. рублей.

Согласно проекту Основных направлений предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов предполагается осуществлять с учетом необходимости сокращения количества указанных межбюджетных трансфертов, в том числе путем их консолидации с целью повышения самостоятельности субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании межбюджетных трансфертов.

Совет Федерации неоднократно поднимал вопрос о необходимости максимальной консолидации межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, при этом сокращение их объемов вызывает серьезную обеспокоенность.

Одновременно комитет обращает внимание, что объем дотаций возрастает к 2021 году только на 3% по отношению к 2018 году с 832,0 млрд. рублей в 2018 году до 856,8 млрд. рублей в 2021 году. При этом в 2019 году объем дотации снижается по сравнению с 2018 годом на 0,4% с 832,0 млрд. рублей до 828,8 млрд. рублей и сохраняется на 2020 год в объеме 828,4 млрд. рублей.

Вместе с тем указанное изменение объемов дотаций вызывает сомнение, учитывая, что объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации должен ежегодно увеличиваться с учетом централизации одного процентного пункта ставки налога на прибыль организаций, которую согласно проекту Основных направлений планируется продлить до 2024 года.

Кроме того, при определении объемов межбюджетных трансфертов необходимо обратить внимание на уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, который должен учитывать реальные финансовые возможности регионов.

Учитывая, что в соответствии с проектом Основных направлений при формировании национальных проектов будут установлены целевые показатели в разрезе регионов, которые предполагается учитывать при составлении отраслевых рейтингов эффективности их работы, а также при оценке деятельности губернаторов и при финансовом поощрении за счет грантов, комитет поддерживает осуществление такой работы в тесном взаимодействии с регионами.

Также с положительной точки зрения комитет отмечает планируемое увеличение зачисления отдельных видов доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Так, согласно проекту Основных направлений планируется рассмотреть вопрос об увеличении с 2019 года норматива зачисления акцизов на крепкий алкоголь для бюджетов субъектов Российской Федерации с 50 до 80 процентов с учетом поэтапного перехода в течение 5 лет на их распределение в полном объеме исходя из объемов розничной продажи алкогольной продукции, что, по мнению комитета, будет способствовать повышению заинтересованности регионов в декриминализации рынка алкогольной продукции и, соответственно, росту доходов.

При этом комитет обращает внимание на необходимость повышения заинтересованности субъектов Российской Федерации также в борьбе с нелегальным рынком табачной продукции путем передачи зачисления части акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации либо путем введения иных мер стимулирующего характера.

Также согласно проекту Основных направлений планируется поэтапная передача с федерального на региональный уровень акцизов на нефтепродукты начиная с 2020 года с повышением его размера до 100% к 2024 году.

Вместе с тем, по мнению комитета, необходимо обеспечить зачисление акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации исходя из норматива в размере 88% уже в 2019 году с его дальнейшим повышением, как предлагается проектом Основных направлений, до 100% в 2024 году.

Одновременно предполагается отмена налога на движимое имущество, что вызывает серьезную обеспокоенность в связи с выпадающими доходами бюджетов субъектов Российской Федерации. Но анализа и оценки достаточности мер компенсационного характера не представлено.

В части предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации комитет отмечает, что проектом Основных направлений предусматривается сохранение действующих принципов ее распределения исходя из расчетного налогового потенциала с учетом применения при распределении части дотации относительного показателя расчетных объемов расходных обязательств субъекта Российской Федерации к фактическим расходам.

Поддерживая в целом использование расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации ("модельного бюджета") при распределении данного вида дотации, следует отметить необходимость его дальнейшего совершенствования исходя из анализа практики его внедрения и необходимости расширения учета региональных особенностей, в том числе их транспортной доступности, а также принимая во внимание необходимость объективного учета дополнительных расходов субъектов

Российской Федерации в результате повышения минимального размера оплаты труда.

Кроме того, важным этапом работы по совершенствованию "модельного бюджета" должна стать реальная оценка формирования доходов, для обеспечения которой, в том числе необходима их инвентаризация.

Согласно проекту Основных направлений обеспечение устойчивого и сбалансированного исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, сохранение безопасного уровня долговой нагрузки должно быть обеспечено за счет принятия и реализации регионами программ оздоровления государственных финансов с учетом методической поддержки Минфина России.

Вместе с тем, по мнению комитета, необходимо участие в разработке указанных программ Минэкономразвития России в целях выработки предложений для экономического роста на субфедеральном уровне.

Кроме того, по мнению комитета, необходимо продолжить работу по развитию мер стимулирующего характера.

Также комитет отмечает, что в настоящее время у ряда субъектов Российской Федерации сохраняется высокий уровень государственного долга, а также существенная доля коммерческих заимствований. В связи с чем предлагается рассмотреть возможность разработки дополнительного комплекса мер, направленных на оказание помощи таким регионам.

При этом, поддерживая последовательную бюджетную политику Правительства Российской Федерации по снижению объема государственного долга субъектов Российской Федерации, представляется целесообразным рассмотреть возможность смягчения условий реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам для регионов, имеющих минимальный уровень долговой нагрузки, в целях расширения возможности использования рыночных заимствований для направления их на расходы

инвестиционного характера. Например, для регионов, у которых доля рыночных заимствований на 1 января 2017 года составляла до 20% соответствующих доходов, предлагается рассмотреть возможность исключения ограничения в виде недопущения прироста объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям более чем на 50% прироста объема налоговых и неналоговых доходов.

Кроме того, согласно проекту Основных направлений программы оздоровления государственных финансов субъектов Российской Федерации должны быть сформированы, в том числе с учетом утверждения (исполнения) дефицита бюджета на уровне не более 10% общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений.

Вместе с тем анализ исполнения соглашений, заключенных с субъектами Российской Федерации в рамках реструктуризации их обязательств по бюджетным кредитам, показывает, что не все регионы могут его исполнить.

Также комитет отмечает, что проект Основных направлений не содержит конкретных предложений по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти.

При этом Советом Федерации неоднократно предлагалось передать на федеральный уровень полномочия по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование за отдельные категории неработающего населения, а также централизовать закупки лекарственных препаратов для лечения редких (орфанных) заболеваний и осуществлять их за счет средств федерального бюджета. Комитет считает необходимым учесть указанные предложения, начиная с 2019 года.

Комитет отмечает, что в проекте Основных направлений не приведены конкретные меры, которые планируется осуществить в 2019 году и в плановом периоде 2020 и 2021 годов в целях повышения уровня благосостояния пенсионеров и обеспечения долгосрочной устойчивости

системы пенсионного страхования. Отмечается лишь снижение начиная с 2020 года трансферта из федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование, а также эффект от реализации данных мер на среднесрочную перспективу, который выражается в устойчивом росте собственных доходов Пенсионного Фонда в 2019-2021 годах (+5,9%, +4,8% и +6,8%, соответственно).

В связи с этим комитет считает, что вопросы эффективности мер по обеспечению долгосрочной устойчивости системы пенсионного страхования требуют дополнительного обсуждения.

В части акцизного налогообложения проектом Основных направлений предусмотрено сохранение ставок акцизов на все виды подакцизных товаров на 2019, 2020 годы в размере, предусмотренном действующей редакцией Налогового кодекса. В 2021 году планируется проиндексировать все ставки акцизов на уровень инфляции (4%).

Перечень подакцизных товаров предполагается расширить за счет спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции (независимо от объема тары), винограда, используемого при производстве вина, игристого вина, дистиллятов (винного, коньячного, виноградного). Также будет осуществляться взимание акциза при реализации этилового спирта в целях, не связанных с производством алкогольной продукции. Размер данного акциза будет приравнен к акцизу, установленному действующим законодательством для этилового спирта, используемого для производства алкогольной продукции. При этом для организаций, имеющих свидетельство на производство спиртосодержащих парфюмерно-косметической продукции или продукции бытовой химии, будет предоставляться вычет в двойном размере суммы акциза в случае документального подтверждения использования приобретенного этилового спирта для производства соответствующей продукции. Данный вычет позволит не допустить рост цен на спиртосодержащие парфюмерно-косметическую продукцию или

продукцию бытовой химии. В то же время взимание акциза делает невыгодной продажу этилового спирта, предназначенного для производства указанной продукции, в целях дальнейшего изготовления из него нелегального алкоголя.

С 2019 года планируется отменить пониженные ставки акциза на вина и игристые вина с защищенным географическим указанием и с защищенным наименованием места происхождения. Льготные ставки акциза были введены с 2016 года в целях поддержки российских производителей вина. Вместе с тем обоснование необходимости отмены пониженной ставки на указанные категории вин и анализ эффективности применения таких ставок для поддержки отечественного виноделия не представлены.

Обеспокоенность комитета вызывает сохранение темпов роста ставок акцизов на топливо (автомобильный бензин, дизельное топливо) в 2019, 2020 году, а также дальнейшая их индексация в 2021 году. Резкий рост цен на топливо в мае 2018 года потребовал принятия экстренных мер. Действующие ставки акциза были существенно снижены с 1 июня 2018 года, отменено предусмотренное действующей редакцией Налогового кодекса Российской Федерации повышение ставок с 1 июля 2018 года. Таким образом, ставки акциза на автомобильный бензин класса 5 были снижены с 11 213 рублей до 8 213 рублей за 1 тонну, на дизельное топливо с 7 665 рублей до 5 665 рублей за 1 тонну. Однако ставки акциза на 2019 год предполагается сохранить в размере 12 314 рублей и 8 541 рубль за 1 тонну соответственно, что в свою очередь может привести к росту цен на топливо в 2019 году.

В отношении налогообложения доходов физических лиц планируются изменения, связанные с уточнением условий применения налоговых вычетов, созданием условий для определенности налогообложения и более полной и своевременной уплаты налога на доходы физических лиц (далее — НДФЛ). Одним из предложений по изменению НДФЛ является уточнение

порядка перерасчета в рубли для целей налогообложения расходов на приобретение облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, номинированных в иностранной валюте.

Вместе с тем в целях недопущения дискриминации по видам собственности представляется целесообразным распространить указанный порядок на расчет налоговой базы при реализации (погашении) валютных облигаций частных российских предприятий, прежде всего экспортноориентированных.

В части налога на прибыль организаций, как одного из основных налогов формирующих доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, остается актуальным вопрос совершенствование института консолидированной группы налогоплательщиков (далее - КГН).

На протяжении пяти лет Совет Федерации проводит большую работу по совершенствованию института КГН в части решения вопросов компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации от недопоступления налога на прибыль организаций.

По итогам работы с заинтересованными субъектами Российской Федерации рабочей группы, созданной в Совете Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной налоговой службы, были выработаны предложения по совершенствованию института КГН. Использовались также возможности, вытекающие из участия членов Совета Федерации в работе трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений.

Для решения вопросов применения института КГН проводились заседания "круглых столов", совещания по обращениям руководителей субъектов Российской Федерации. По итогам проделанной работы в Правительство Российской Федерации были направлены предложения по совершенствованию института КГН. Часть из них были учтены в проекте Основных направлений. Так, предлагается продлить мораторий на создание

новых КГН, а также на изменения составов участников таких групп, с установлением предельного срока действия договора о создании КГН до 1 января 2023 года. Планируется предусмотреть для ответственных участников КГН обязанность по представлению в финансовые органы субъектов Российской Федерации информации о суммах налога на прибыль по КГН. Также будет отменен внутрироссийский контроль за трансфертным ценообразованием, если применение трансфертных цен не приводит к серьезному перераспределению налоговой базы между регионами.

Вместе с тем, по мнению комитета, остался ряд вопросов, для решения которых необходимо и дальше продолжить работу по совершенствованию института КГН. Необходимо обратить особое внимание на решение следующих вопросов:

- ограничить уменьшение консолидированной налоговой базы налогового периода по налогу на прибыль на сумму убытков, полученных участниками КГН, в размере, не превышающем 30% консолидированной налоговой базы налогового периода;

- компенсировать в полном объеме недополученные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от налога на прибыль, связанные с применением института КГН;

- рассмотреть вопрос о совершенствовании порядка распределения сумм налога на прибыль между участниками КГН в части уточнения показателей расчета доли прибыли для зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Приоритетной задачей остается создание благоприятных инвестиционных условий развития. Предусмотрено расширение применения инвестиционного налогового вычета. Инвестиционный вычет будет применяться участниками КГН, а также организациями, которые осуществляют строительство объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур в рамках договора о комплексном освоении

территории. Предлагается установить порядок учета расходов организации по приобретению основных средств, используемых в производственной деятельности, но не подлежащих амортизации в соответствии с нормами законодательства о налогах и сборах. По итогам правоприменительной практики уточняются условия применения участниками региональных инвестиционных проектов преференций, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, а также понятийного аппарата в целях единообразия его применения. В целях исключения незаконной налоговой оптимизации устанавливается регламентирование порядка учета прибыли и убытков реорганизованных организаций.

Продлевается до 2024 года действие положения по изменению норматива зачисления налога на прибыль организаций между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в части увеличения на 1% налоговой ставки, зачисляемой в федеральный бюджет с целью последующего перераспределения этого процента налога для сбалансированности региональных бюджетов. Согласно проекту Основных направлений будет ограничено право субъектов Российской Федерации по установлению для отдельных категорий налогоплательщиков пониженных ставок по налогу на прибыль организаций, который зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с изменениями правил налогообложения при трансфертном ценообразовании.

В качестве стимулирования разработки новых нефтяных месторождений с 1 января 2019 года вводится в действие новая глава Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающая обложение налогом при добыче углеводородного сырья дополнительного дохода, а не количества добытого ископаемого. Следует обратить внимание, что при разработке налога были учтены замечания комитета об исключении выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Указанный налог является федеральным, и на начальном этапе

«тестирования» проекта в случае добычи сырья в количествах, не допускающими обложением налогом на дополнительный доход, субъекты получают дополнительный доход от увеличения налога на прибыль. В противном случае убытки будет нести федеральный бюджет. Кроме того, для участков недр, участвующих в указанном проекте, установлен льготный режим уплаты вывозной таможенной пошлины.

Ряд позиций, обозначенных проектом Основных направлений, уже находится в стадии реализации. Так, в настоящее время в Государственной Думе стадию второго чтения проходит проект федерального закона № 493989-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий завершение «налогового маневра». В качестве источника дополнительных доходов федерального бюджета рассматривается увеличение налога на добычу полезного ископаемого в виде углеводородного сырья пропорционально отменяемой вывозной таможенной пошлине в течение 6 лет, начиная с 1 января 2019 года. Комитет полагает правильным отмену субсидирования экспорта углеводородного сырья и нефтепродуктов, однако обращает внимание, что при изменении ставки налога на добычу полезного ископаемого необходимо законодательно предусмотреть возмещение выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Также в Государственной Думе находится проект федерального закона № 489169-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, статью 9 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»,

предусматривающий изменение основной ставки налога на добавленную стоимость (далее – НДС) с 18% до 20% с сохранением всех действующих пониженных ставок по НДС. Кроме увеличения доходной части федерального бюджета (около 620 млрд. рублей ежегодно, начиная с 1 января 2019 года) данная мера не повлияет на администрирование НДС.

В целях создания условий для увеличения оборотного капитала предприятий, проектом Основных направлений предлагается предусмотреть возможность ускоренного возмещения НДС за счет снижения суммы налогов, уплаченных налогоплательщиком за 3 предшествующих года, с 7 до 2 млрд. рублей.

В части планируемых законодательных изменений при взимании государственной пошлины следует отметить введение дифференцированного размера пошлины для лиц, осуществляющих розничную торговлю алкогольной продукцией в зависимости от количества мест осуществления деятельности.

В соответствии с положениями статьи 33333 Налогового кодекса Российской Федерации в действующей редакции предусмотрена уплата государственной пошлины за предоставление или продление срока действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции в размере 65 000 рублей за каждый год срока действия лицензии. При этом размер госпошлины не зависит от количества объектов, на которые выдана лицензия. Таким образом, предприниматели, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции в одном магазине и в большой сети, насчитывающей несколько десятков магазинов, уплачивают государственную пошлину в одинаковом размере. Указанное обстоятельство ставит субъекты предпринимательской деятельности в неравные условия. Кроме того, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 56) государственная пошлина за лицензирование розничной продажи алкогольной продукции поступает в бюджет субъекта Российской Федерации.

Федерации. В связи с этим установление дифференцированного размера указанной государственной пошлины в зависимости от количества объектов розничной торговли позволит увеличить доходы региональных бюджетов.

Совет Федерации неоднократно обращал внимание Правительства Российской Федерации на необходимость внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации. Законопроект об установлении дифференцированной ставки государственной пошлины за выдачу лицензии на розничную торговлю алкогольной продукцией разработан Министерством промышленности и торговли Российской Федерации. Однако в течение двух лет указанный законопроект не прошел необходимые согласования и не был внесен в Государственную Думу.

Проектом Основных направлений также предусмотрен ряд мер, направленных на совершенствование применения специальных налоговых режимов. В частности, предполагается расширение перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, расширение полномочий субъектов Российской Федерации по ее регулированию.

Комитет отмечает, что доведение размера МРОТ до прожиточного минимума негативно отразится на субъектах малого предпринимательства. Поэтому им необходима поддержка со стороны государства в виде предоставления налоговых преференций.

В целях решения проблемы законодательного регулирования деятельности так называемых «самозанятых» граждан разрабатывается новый специальный налоговый режим — система налогообложения в виде налога на профессиональный доход для физических лиц, не имеющих наемных работников. Учет налогоплательщиков и уплата единого платежа, включающего налог и страховые взносы, будет осуществляться с использованием мобильного приложения без предоставления налоговой отчетности.

Вместе с тем необходимо комплексное решение проблемы налогообложения доходов «самозанятых» граждан. Требуется определить понятие «самозанятых», их правовой статус и создать для них простой и удобный режим налогообложения. Предложенное решение может повлечь сложности применения на практике и не охватить всех лиц, которых можно отнести к категории самозанятых. В связи с этим проведение эксперимента по использованию предложенного специального налогового режима в отдельных регионах представляется целесообразным.

Совет Федерации неоднократно отмечал особую важность вопроса совершенствования законодательства о налогах и сборах в части налогообложения объектов недвижимого имущества исходя из их кадастровой стоимости. Серьезную озабоченность вызывает ежегодный рост кадастровой стоимости имущества и, как следствие, значительное увеличение налоговой нагрузки для организаций и физических лиц. В целях ограничения роста налоговой нагрузки по имущественным налогам Совет Федерации предлагал Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о введении коэффициентов, ограничивающих рост кадастровой стоимости объектов недвижимости для целей налогообложения.

Такие изменения предусмотрены проектом Основных направлений. Так, для исчисления налога на имущество физических лиц устанавливается коэффициент, который будет ограничивать ежегодное увеличение суммы налога до 10% по сравнению с предыдущим годом. Указанный порядок исчисления налога будет применяться с 2018 года на территориях 28 субъектов Российской Федерации, в которых исчисление налога осуществляется с коэффициентом 0,6 к кадастровой стоимости объекта. Также предусматривается исключить возможность применения коэффициента в размере 0,8 при исчислении налога.

Следует отметить, что, по мнению комитета, аналогичная норма по введению коэффициента, ограничивающего увеличение суммы налога до

10%, должна быть предусмотрена и по земельному налогу для физических лиц. Такое предложение обсуждалось в Совете Федерации при подготовке предложений по формированию концепции федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

В части совершенствования имущественного налогообложения организаций предусмотрено исключение с 1 января 2019 года движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций, что позволит создать стимулы для ускоренного развития отечественной промышленности. Однако следует отметить, что данная мера приведет к сокращению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. В связи с этим следует отметить важность решения вопроса в части компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в полном объеме.

В области международного налогообложения проектом Основных направлений предусмотрен ряд мер по изменению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в части противодействия размыванию налоговой базы, выводу прибыли из-под налогообложения и обеспечению перехода к автоматическому обмену налоговой информацией между компетентными органами иностранных государств. Продолжится мониторинг действия положений законодательства Российской Федерации по налогам и сборам, а также их влияния на налоговое администрирование, обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

По итогам правоприменительной практики уточняются отдельные положения торгового сбора, который был установлен в порядке проведения эксперимента в 2015 году законом города Москвы в целях его введения на территории Российской Федерации.

В части совершенствования налогового администрирования следует отметить важное значение таких мер, как продолжение работы по созданию

объединенной информационной системы движения товаров от таможенного оформления при ввозе на таможенную территорию до реализации конечному потребителю, ужесточение контроля за уплатой страховых взносов, подключение к ЕГАИС оптового и розничного звена алкогольного рынка, планируемая отмена обязанности представления налоговой декларации налогоплательщиками, применяющими УСН с объектом налогообложения в виде доходов и использующими ККТ с фискальным накопителем. Данные меры будут способствовать увеличению поступлений в бюджеты всех уровней, сокращению теневого оборота товаров и услуг в соответствующих секторах экономики.

Проект Основных направлений содержат достаточно подробный анализ налоговых расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, под которыми понимаются выпадающие доходы бюджета, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам и таможенным платежам. Указывается также их распределение по государственным программам Российской Федерации и в разрезе функциональной классификации расходов в 2015-2021 годах.

Однако проект Основных направлений не содержат предложений по отмене неэффективных налоговых льгот, ничего не говорится о методике оценке эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, разработанной Министерством финансов Российской Федерации и размещенной на его сайте. Указанная методика определяет общие требования к порядку и критериям оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), а также особенности учета оценки эффективности налоговых льгот в целях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Утверждение данной методики на уровне Правительства Российской Федерации крайне важно для субъектов Российской Федерации. В настоящее время регионы самостоятельно разрабатывают и применяют различные критерии оценки предоставляемых льгот, а также осуществляют оценку выпадающих доходов при планировании своих бюджетов. Как показывает региональный опыт, ввиду отсутствия единого подхода к оценке эффективности налоговых льгот в субъектах Российской Федерации отсутствует возможность сопоставления эффективности схожих налоговых льгот, действующих на территории разных регионов; возникает ситуация, когда в одном регионе льгота может быть признана эффективной, в другом – неэффективной только на основе различий в методике расчета показателей. Также наблюдается существенная рассогласованность в наборе и содержании показателей, применяемых при оценке эффективности.

Обозначенные проблемы могут быть решены утверждением на федеральном уровне методологических подходов к оценке эффективности налоговых льгот в зависимости от целей их установления. В рамках подготовки к семинару-совещанию «Налоговые льготы и преференции: их влияние на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации», которое комитет провел совместно с Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации 22 марта 2018 года, был организован опрос среди субъектов Российской Федерации по вопросам оценки налоговых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и разработки рекомендаций по совершенствованию законодательства в части предоставления налоговых льгот. Большинство участников опроса высказалось за утверждение на федеральном уровне типовой методики оценки эффективности налоговых льгот.

В проекте Основных направлений указывается, что продолжение работы по реализации механизма «двух ключей» планируется в части передачи регионам полномочий по установлению налоговых льгот по налогу

на имущество организаций и земельному налогу для резидентов особых экономических зон и управляющих компаний особых экономических зон, участников свободной экономической зоны. Этого, по мнению комитета, явно недостаточно. Необходимо расширять самостоятельность регионов в принятии решений о предоставлении налоговых льгот, приступить к поэтапной отмене льгот по региональным и местным налогам, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Комитет также обращает внимание на то, что зачастую налоговые льготы и преференции устанавливаются при внесении поправок в проекты федеральных законов, рассматриваемых в Государственной Думе во втором чтении. В этих случаях отсутствуют сопроводительные материалы, поясняющие цели введения льгот и ожидаемый эффект, а также финансово-экономическое обоснование с расчетами выпадающих доходов бюджетов.

В качестве примера можно привести рассмотрение Государственной Думой Федерального закона от 27 ноября 2017 года № 335-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В виде поправок в него были включены следующие нормы: продление до конца 2020 года срока действия льготной ставки налога на добавленную стоимость в размере 10% в отношении реализации услуг по внутренним воздушным перевозкам, а также услуг по передаче племенного скота во владение и пользование по договорам финансовой аренды (лизинга), продление до конца 2022 года применение нулевой ставки налога на добычу полезных ископаемых в отношении кондиционных руд олова, добываемых на территории Дальневосточного федерального округа и ряд других.

Для создания стабильных и предсказуемых условий ведения бизнеса важное значение имеет наведение порядка в сфере уплаты неналоговых платежей. По результатам их инвентаризации и анализа действующих

платежей проектом Основных направлений предлагается часть из них, которые обладают признаками налогов или сборов, включить в законодательство о налогах и сборах. Однако не ясно, о каких конкретно платежах идет речь.

Следует отметить, что Правительство Российской Федерации совместно с Федеральным Собранием Российской Федерации активно ведет работу по систематизации неналоговых платежей и созданию системы их регулирования. С начала 2018 года формируется рабочая группа по вопросам неналоговых платежей предпринимателей. По мнению комитета, этот процесс следует ускорить с учетом того, что членами комитета разработан проект федерального закона «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в части установления общих принципов регулирования специализированных обязательных платежей», направленный на упорядочение многочисленных обязательных платежей, которые имеют признаки налогов и сборов, но устанавливаются и взимаются за рамками общих принципов и правил законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Комитет считает, что настало время провести кодификацию законодательства о налогах и сборах и принять новую редакцию Налогового кодекса Российской Федерации. Ежегодно принимается свыше 40 федеральных законов, которые вносят многочисленные изменения в текст кодекса. Налоговый кодекс Российской Федерации в своем нынешнем виде представляет собой «лоскутное одеяло» и не удобен для правоприменения.

#### Таможенно-тарифной политика

Проектом Основных направлений определено, что в период 2019-2021 годы таможенно-тарифная политика должна быть направлена на:

- поддержание рационального соотношения ввоза и вывоза товаров, повышение конкурентоспособности производителей, улучшение товарной

структуры внешней торговли, стимулирование инвестиционных процессов в экономике, в том числе привлечение прямых иностранных инвестиций;

- сдерживание роста внутренних цен;
- обеспечение фискальной функции бюджета;
- сокращение прямых и косвенных издержек операторов внешнеэкономической деятельности.

Комитет отмечает на отсутствие в проекте Основных направлений положений, раскрывающих конкретные меры реализации перечисленных задач, а также их явно декларативный характер.

В соответствии с проектом Основных направлений таможенно-тарифная политика в отношении экспорта осуществляется с учетом выполнения обязательств России в рамках ВТО путем уменьшения ставок вывозных таможенных пошлин. Комитет обращает внимание на отсутствие в проекте Основных направлений конкретных предложений по возмещению потерь доходов федерального бюджета, связанных с выполнением обязательств России в рамках ВТО.

В Приложении 5 к проекту Основных направлений представлен перечень принятых ЕЭК таможенно-тарифных решений в 2017 году с указанием целей их реализации и сроков действия. Все принятые решения направлены на снижение себестоимости производства, повышение конкурентоспособности товаров на внутреннем рынке, увеличения объемов производства и т.д. в целях развития национальных экономик государств-членов Евразийского экономического союза (далее - ЕАЭС). Вместе с тем оценить эффективность влияния этих решений на экономику Российской Федерации, а также необходимость и целесообразность прекращения, продления принятых решений, увеличения, или снижения ставок тарифа невозможно ввиду отсутствия экономических обоснований для таких решений. Кроме того, аналогичные меры, связанные с установлением пониженных ставок ввозной таможенной пошлины на отдельные категории

товаров, принимались и ранее, однако анализ таких действий отсутствует, что также не позволяет сделать выводы о результативности таких решений.

В рамках осуществления таможенно-тарифной политики ЕАЭС в отношении импорта товаров перспективным выглядит предложение о разработке единых условий применения льгот по уплате ввозных таможенных пошлин в рамках функционирования ЕАЭС, в том числе тарифных льгот при ввозе товаров в целях реализации инвестиционных проектов.

Комитет отмечает, что 13 июля 2018 года Советом Федерации одобрен Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 31 и 35 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе», предусматривающий установление льготных условий при экспорте углеводородного сырья, добываемого на участках недр с запасами трудноизвлекаемой нефти и нефти с особыми физико-химическими свойствами и производимых из него товаров. В целях стимулирования производства отдельных категорий товаров выработанных из нефти и их реализации на внутреннем рынке и возможности изъятия дополнительных доходов при экспорте нефтепродуктов данный Федеральный закон устанавливает предельный размер ставки вывозной таможенной пошлины (в процентах ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую) на уровне 90%. Однако действие данной нормы предусмотрено лишь до 31 декабря 2018 года. Комитет полагал бы целесообразным рассмотреть вопрос об установлении действия данной меры без ограничения срока действия.

В целом комитет поддерживает проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов с учетом указанных замечаний и предложений.

Председатель комитета

С.Н. Рябухин

